

Michael Freytag

Der Europäische Rechnungshof

Institution, Funktion und politische Wirkung



Nomos

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen	17
I. Einleitung	19
1. Das Leitmotiv des Europäischen Rechnungshofes	19
2. Finanzkontrolle der Regional- und Strukturpolitik	20
3. Zum theoretischen Forschungsdesign	21
4. Quellenlage und Forschungsstand	22
a) Literatur- und Quellengattungen	22
b) Primärquellen	22
c) Zum theoretischen Diskurs	23
d) Der Europäische Rechnungshof im wissenschaftlichen Diskurs	25
e) Wissenschaftliche Analysen zur Regional- und Strukturpolitik	26
f) Experteninterviews	29
5. Gang der Untersuchung	29
II. Finanzkontrolle und Politik - Zum Theoriediskurs	31
1. Politikwissenschaftliche Institutionentheorie und der rechtswissenschaftliche Diskurs	31
2. Der institutionelle Forschungsansatz in der Politikwissenschaft	32
a) Forschungsrichtungen der Analyse politischer Institutionen	32
b) Politikwissenschaftliche Methoden im Rahmen institutioneller Analysen	34
c) »Rediscovering Institutions« - Das theoretische Konzept von James G. March/Johan P. Olsen	35
3. Begriffsdefinitionen - Zu den Funktionen der Rechnungshöfe	39
a) Finanzkontrolle und Rechnungsprüfung	39
b) Prüfung und Beratung	40

4.	Rechnungshöfe als institutionelle Akteure im politischen System	42
	a) Funktionen der Rechnungshöfe	42
	b) Die Zielsetzung der Tätigkeit der Rechnungshöfe	43
	c) Grenzen der Tätigkeit der Rechnungshöfe	44
	d) Stellung der Rechnungshöfe im politischen System	45
	e) Rechnungshöfe als politische Akteure - institutionelles Selbstverständnis, rechtswissenschaftlicher Diskurs und politikwissenschaftliche Theorie	47
5.	Formen der politischen Wirkung von Rechnungshöfen - Thesen eines rechtswissenschaftlichen Diskurses	50
6.	Zusammenfassung des Forschungsdesigns	52
	a) Leistungen und Defizite des wissenschaftlichen Diskurses	52
	b) Ein Forschungsdesign für die Analyse der politischen Funktion und Wirkung des Europäischen Rechnungshofes	53
III.	Finanzsystem und Haushaltszyklus der EU	57
1.	Normen und Werte des Haushaltsrechts	57
2.	Rechtliche Grundlagen des Finanzsystems	57
3.	Autonomie des Finanzsystems	58
4.	Entwicklung der Finanzierung der Gemeinschaft	59
	a) Gemeinschaftsfinanzierung bei Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft	59
	b) Die Eigenmittel der Gemeinschaft	60
5.	Haushaltsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts	62
6.	Der Haushaltszyklus der EU	63
	a) Zur Struktur des Haushaltszyklus'	63
	b) Aufstellung und Beschluss des Haushaltes	64
	c) Ausführung des Haushaltes	66
	d) Interne Kontrolle der Haushaltsführung	66
	e) Finanzkontrolle durch den Europäischen Rechnungshof	67
	f) Haushaltskontrolle durch das Europäische Parlament	68
7.	Haushaltsrecht und Haushaltspolitik in der EU	70
IV.	Regional- und Strukturpolitik der EU: Entwicklung und Reformprozess	- 72

1. Regional- und Strukturpolitik - eine thematische Eingrenzung	72
2. Regional- und Strukturpolitik im Spiegelbild der Integrationsgeschichte	74
a) Einführung	74
b) Die Etablierung des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung im Jahr 1975	74
c) Die Reform von 1979: Die Einführung einer quotenfreien Abteilung	76
d) Die Reform von 1985: Die Flexibilisierung des Quotensystems	77
e) Strukturfondsreform von 1988: Zur Einführung des Zielkatalogs	77
f) Die Reform von 1993: Graduelle Anpassung des Zielkatalogs	80
g) Agenda 2000: Eine Konzentration der Regionalpolitik	82
3. Regionalpolitik im Integrationsprozess: Instrument der ökonomischen Konvergenz und des Interessenausgleichs	84
V. Der Europäische Rechnungshof als Akteur im politischen System der EU	87
1. Der Rechnungshof als institutioneller Akteur der Finanzkontrolle	87
2. Die Vorgänger des Europäischen Rechnungshofes	87
3. Die Gründung des Europäischen Rechnungshofes	89
a) Motive für die Gründung eines Rechnungshofes	89
b) Der Verhandlungsprozess zur Etablierung des Rechnungshofes	90
c) Der Vertrag zur Änderung bestimmter Haushaltsvorschriften	91
4. Die Entwicklung des Europäischen Rechnungshofes	92
a) Dimensionen der Entwicklung des Europäischen Rechnungshofes	92
b) Nationale Vielfalt und die Entwicklung einer Prüfungsstrategie	92
c) Politische Entwicklung bis zum Beginn der neunziger Jahre	93
d) Die institutionelle Stärkung des Rechnungshofes durch den Vertrag von Maastricht	94

e)	Die Ausdehnung des Aufgabeprofils durch den Vertrag von Amsterdam	95
f)	Die Reform des Rechnungshofes durch den Vertrag von Nizza	96
g)	Der Konvent zur Zukunft Europas	97
h)	Bewertung der Entwicklung des Rechnungshofes	98
5.	Die organisatorische Struktur des Rechnungshofes	99
a)	Die Mitglieder des Rechnungshofes	99
b)	Das Prüfungs- und Verwaltungspersonal	100
c)	Kollegialität und Aufgabenteilung	102
d)	Die Unabhängigkeit der Mitglieder des Rechnungshofes	103
e)	Der Sitz des Europäischen Rechnungshofes	104
6.	Die Kompetenzen des Europäischen Rechnungshofes	104
a)	Zum Aufgabenprofil	104
b)	Der Prüfungsumfang des Rechnungshofes	105
c)	Der Prüfungsauftrag des Rechnungshofes	105
d)	Belegprüfung und Prüfung vor Ort	107
e)	Grundsatz der ex^post Prüfung	108
f)	Die Beratungsfunktion des Rechnungshofes	108
g)	Das Klagerecht des Rechnungshofes beim Europäischen Gerichtshof	109
7.	Prüfungskonzept und Ablauf der Prüfungen	110
a)	Das Prüfungskonzept des Rechnungshofes	110
b)	Ablauf der Prüfungen	111
c)	Das kontradiktorische Verfahren	112
d)	Das Verhältnis zu nationalen Rechnungsprüfungsorganen	112
8.	Berichte und Stellungnahmen des Rechnungshofes	113
a)	Berichterstattung als Instrument der politischen Wirkung	113
b)	Der Jahresbericht des Rechnungshofes	114
c)	Sonderberichte des Rechnungshofes	115
d)	Stellungnahmen des Rechnungshofes	116
e)	Die Zuverlässigkeitserklärung	116
9.	Der Europäische Rechnungshof als politischer Akteur	117
a)	Die Kontrollfunktion des Rechnungshofes	117
b)	Die Beratungsfunktion	118
c)	Gegenwärtige und künftige Herausforderungen für die Tätigkeit des Rechnungshofes	119

d) Der Europäische Rechnungshof im institutionellen Gesamtgefüge der EU	120
e) Optionen für eine Stärkung des Europäischen Rechnungshofes	121
f) Zum politischen Charakter der Tätigkeit des Rechnungshofes	123
VI. Prüfungsgrundsätze, Werte, Normen und Themen in den Berichten des Europäischen Rechnungshofes	127
	*
1. Konzeption der Berichte	127
2. Themen und Werte der Berichte des Rechnungshofes	128
a) Themen und inhaltliche Schwerpunkte	128
b) Grundsätze, Normen und Werte in den Berichten des Rechnungshofes	130
3. Zuverlässigkeit der Haushaltsführung	131
a) Rechtlicher Rahmen des Prüfungsauftrages	131
b) Der Grundsatz der Zuverlässigkeit in den Berichten des Rechnungshofes	132
c) Fazit	135
4. Effizienz und Transparenz der Programmverwaltung	136
a) Rechtlicher Rahmen des Prüfungsauftrages	136
b) Der Grundsatz der effizienten Planung der regionalpolitischen Maßnahmen in den Berichten des Rechnungshofes	136
c) Fazit	139
5. Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der regionalpolitischen Interventionen	139
a) Rechtlicher Rahmen des Prüfungsauftrages	139
b) Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in den Berichten des Rechnungshofes	140
c) Fazit	143
6. Die Bewertung der regionalpolitischen Maßnahmen	143
a) Rechtlicher Rahmen des Prüfungsauftrages	143
b) Der Grundsatz der Bewertung in den Berichten des Rechnungshofes	144
c) Fazit	146
7. Koordinierung der strukturpolitischen Interventionen	147
a) Rechtlicher Rahmen des Prüfungsauftrages	147

b)	Der Grundsatz der Koordinierung in den Berichten des Rechnungshofes	148
c)	Fazit	- 152
8.	Die politische Dimension der Berichterstattung des Rechnungshofes	152
a)	Finanzkontrolle im Politikfeld der Regional- und Strukturpolitik - Zur Übertragbarkeit der Forschungsergebnisse	152
b)	Grundsätze und Normen	* 154
c)	Werte und politische Sinnstiftung	155
VII.	Dimensionen der politischen Wirkung des Rechnungshofes:	
	Finanzkontrolle und Öffentlichkeit	161
1.	Öffentlichkeitswirkung der Rechnungshöfe	161
a)	Öffentlichkeit und Demokratie in der EU	161
b)	Europäische Öffentlichkeit - Thesen des wissenschaftlichen Diskurses	161
2.	Der Grundsatz der Öffentlichkeit in der Rechtsordnung und Finanzkontrolle	164
3.	Strukturmerkmale der Vermittlung	167
a)	Das intermediäre System	167
b)	Nationale Medien als Vermittler europäischer Integrationspolitik	167
c)	Stellenwert und Wirkung weiterer, intermediärer Gruppen	170
d)	Bewertung des intermediären Systems zur Vermittlung europäischer Integrationspolitik	171
4.	Europäische Integration und öffentliche Meinungsbildung	173
a)	Affektive und utilitarische Unterstützung des Integrationsprozesses	173
b)	Der Europäische Rechnungshof und die Finanzkontrolle im Spiegelbild öffentlicher Meinungsbildung	175
c)	Zur politischen Wirkung der öffentlichen Meinungsbildung	177
5.	Struktur der Entscheidungsprozesse und die Problematik des Demokratiedefizits	178
a)	Zur Problematik des Demokratiedefizits in der EU	178
b)	Die Non - Demos-These	180

c)	Dimensionen des Demokratiedefizits auf der institutionellen Ebene I: Der Ministerrat	181
d)	Dimensionen des Demokratiedefizits auf der institutionellen Ebene II: Die Stellung des Europäischen Parlaments	182
e)	Dimensionen des Demokratiedefizits auf der institutionellen Ebene III: Die nationalen Parlamente	183
f)	Die institutionelle Stellung der Kommission aus demokratietheoretischer Perspektive	184
g)	Alternative Formen demokratischer Beteiligung auf europäischer Ebene und deren Bedeutung für die politische Wirkung der Finanzkontrolle	186
h)	Fazit	187
6.	Möglichkeiten und Grenzen der Öffentlichkeitswirkung des Rechnungshofes	188
VIII. Dimensionen der politischen Wirkung des Rechnungshofes: Die Beratungstätigkeit		
		191
1.	Formale Grundlagen der Beratungstätigkeit	191
2.	Formen und Inhalte der beratenden Tätigkeit des Rechnungshofes	191
3.	Adressaten der Beratung und Formen der politischen Nutzung der Beratung	194
a)	Beratung im Verfahren der Haushaltskontrolle	194
b)	Beratung in Reformprozessen	195
4.	Defizite und Schranken in der Konzeption der Beratungstätigkeit sowie in der Aufgabenwahrnehmung	197
5.	Zur politischen Wirkung der Beratungstätigkeit	198
IX. Dimensionen der politischen Wirkung: Das kontradiktorische Verfahren und die Beziehungen des Rechnungshofes zur Kommission		
		199
1.	Stellung und Funktion der Kommission in der Haushaltskontrolle	199
2.	Formelle Interaktion zwischen Kommission und Rechnungshof im kontradiktorischen Verfahren	200
3.	Politische Determinanten des Interaktionsverhältnisses	201
a)	Grundmerkmale des Interaktionsverhältnisses	201

b)	Die Entwicklung des politischen Interaktionsverhältnisses zwischen 1977 und 1985	202
c)	Die Delors-Kommission: Zum Verhältnis zwischen Kommission und Rechnungshof (1985-1995)	204
d)	Kooperation und Konflikt zwischen Kommission und Rechnungshof in der Amtszeit von Jacques Sanier (1995-1999)	204
e)	Das Verhältnis zwischen der Kommission und dem Rechnungshof in der Amtszeit von Romano Prodi (1999-2004)	206
f)	Bewertung des Interaktionsverhältnisses	208
4.	Themen, Normen und Werte im kontradiktorischen Verfahren zum Tätigkeitsfeld der Regional- und Strukturpolitik	209
a)	Struktur der Antworten der Kommission	209
b)	Umfang und Qualität der Antworten	209
c)	Normen und Grundsätze in den Antworten der Kommission-	210
d)	Zum institutionellen Funktionszusammenhang des kontradiktorischen Verfahrens	211
5.	Das Verhältnis von Kommission und Rechnungshof in der Haushaltskontrolle	212
X.	Dimensionen der politischen Wirkung des Hofes im Entlastungsverfahren I: Die Beziehungen des Rechnungshofes zum Ministerrat	216
1.	Stellung und Funktion des Rates im Entlastungsverfahren	216
2.	Formelle Interaktion im Entlastungsverfahren	217
3.	Politische Determinanten des Interaktionsverhältnisses	218
	Exkurs:	
	Der Europäische Rechnungshof und die Nettozahler - Zur Nutzung der Erkenntnisse des Rechnungshofes durch einzelne Staaten	219
4.	Die Bemerkungen zur Entlastungsempfehlung des Rates im Tätigkeitsfeld der Regional- und Strukturpolitik	220
a)	Die Entlastungsempfehlung des Rates	220
b)	Zuverlässigkeit der Haushaltsführung	221
c)	Verwaltungsverfahren der Regional- und Strukturpolitik	222
d)	Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit	223

e) Bewertung	223
f) Koordinierung regionalpolitischer Interventionen	224
5. Das Verhältnis zum Rat als Basis einer politischen Wirkung des Rechnungshofes	225
XI. Dimensionen der politischen Wirkung im Entlastungsverfahren II: Die Beziehungen des Rechnungshofes zum Europäischen Parlament	227
1. Das Europäische Parlament als Akteur im Entlastungsverfahren	227
2. Formelle Interaktion im Entlastungsverfahren	228
3. Politische Determinanten des Interaktionsverhältnisses	230
a) Entwicklung des kooperativen Verhältnisses zwischen Parlament und Rechnungshof	230
b) Konflikte um den Zugang zur Öffentlichkeit	232
c) Politische Spannungen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rechnungshof im Kontext der institutionellen Stärkung des Rechnungshofes	233
d) Bewertung des Interaktionsverhältnisses	234
4. Der Entlastungsbeschluss des Parlaments	235
a) Formen der Beschlussfassung	235
b) Die Entlastungsbeschlüsse des Europäischen Parlaments	237
c) Zur politischen Wirkung des Entlastungsbeschlusses	237
5. Normen und Werte in den Bemerkungen zum Entlastungsbeschluss im Tätigkeitsfeld der Regional- und Strukturpolitik	238
a) Entwicklung und Schwerpunkte der Bemerkungen	238
b) Zuverlässigkeit der Haushaltsführung	239
c) Verwaltungsverfahren der Regional- und Strukturpolitik	241
d) Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit	242
e) Bewertung	243
f) Das Prinzip der Koordinierung	244
6. Weiterverfolgung der Entlastungsbeschlüsse	245
7. Das Europäische Parlament als Akteur im Entlastungsverfahren	247
8. Bewertung des Entlastungsverfahrens	248

XII. Institution, Funktion und politische Wirkung des Europäischen Rechnungshofes	253
1. Finanzkontrolle und Politik - Forschungsdesign und politikwissenschaftliche Theorie	253
2. Der Rechnungshof als politischer Akteur im Entscheidungssystem	254
3. Werte, Normen und Grundsätze der Tätigkeit des Rechnungshofes	255
4. Zur politischen Wirkung des Europäischen Rechnungshofes	256
5. Defizite in der Funktion und Wirkung des Rechnungshofes	260
6. Entwicklungslinien der Tätigkeit und Wirkung des Rechnungshofes	261
7. Curia Rationum - Rechenschaft und Verantwortlichkeit	262
Bibliographie	265
Stichwortverzeichnis	287
Zusammenfassung	291